

**Комиссия США по
международной свободе
вероисповедания**

**Вызов гражданскому
обществу: поправки к
Закону РФ «О
некоммерческих
организациях»**

Март 2007 г.

Члены Комиссии США по международной свободе вероисповедания

Председатель
Фелис Д. Гер (Felice D. Gaer)

Заместители Председателя
Майкл Кромарти (Michael Cromartie)
Д-р Элизабет Х. Продрому (Elizabeth H. Prodromou)
Нина Шей (Nina Shea)

Прита Д. Банзал (Preeta D. Bansal)
Архиепископ Чарльз Дж. Чапет (Charles J. Chaput)
Д-р Халед М. Абу Эль-Фадл (Khaled M. Abou El Fadl)
Д-р Ричард Д. Лэнд (Richard D. Land)
Епископ Рикардо Рамирес (Ricardo Ramirez)
Джон В. Хэнфорд, III (John V. Hanford, III), член комиссии по должности
Джозеф Р. Крапа (Joseph R. Crapa), исполнительный директор

Комиссия США по международной свободе вероисповедания
(U.S. Commission on International Religious Freedom)
800 North Capitol Street, NW
Suite 790 Washington, DC 20002
202-523-3240
202-523-5020 (факс)
www.uscirf.gov

Комиссия США по международной свободе вероисповедания (USCIRF)

Вызов гражданскому обществу: поправки к Закону РФ «О некоммерческих организациях»

Содержание

I. Введение

II. Резюме

- A. Замечания Комиссии
- B. Рекомендации Комиссии

III. Общий обзор

- A. Визит Комиссии в Россию
- B. Деятельность НПО в России
- C. Поправки 2006 года к Закону об НПО
- D. Федеральная регистрационная служба (ФРС)
- E. Последствия поправок, внесенных в январе 2006 года в Закон об НПО

IV. Основные положения Закона «О некоммерческих организациях» в редакции 1996 года

- A. Применение закона в отношении религиозных организаций
- B. Заявка на регистрацию
Обзор
Анализ
- C. Отказ в регистрации
Обзор
Анализ
 - 1. Основания для отказа в регистрации иностранной НПО
 - 2. Основания для отказа в регистрации любой НПО
- Фонд "Правовая инициатива по России" – отказ в регистрации, возможно, по дискреционным и произвольным основаниям?
- 3. Свобода объединений и отказ в регистрации: международные стандарты и Конституция РФ
- D. Учредители некоммерческой организации
Обзор
Анализ
- E. Основания для ликвидации: законодательство РФ, требования по отчетности, деятельность НПО и невыполнение указаний ФРС
Обзор
Анализ
 - 1. Обязанности российских и иностранных НПО по отчетности
 - 2. Деятельность НПО: предварительная отчетность по программам и

несоответствие уставу

3. Применение закона к религиозным организациям

F. Руководящие структуры

Обзор

Анализ

G. Контроль над деятельностью некоммерческой организации

Обзор

Анализ

1. Доступ ФРС к документам НПО

2. Участие ФРС в мероприятиях НПО

3. Право ФРС на запрет программ НПО и перевода денежных средств

V. Заключение

Комиссия США по международной свободе вероисповедания

Вызов гражданскому обществу: поправки к Закону РФ «О некоммерческих организациях»

Введение

С момента вступления Владимира Путина в 2000 году в должность президента России правительство РФ последовательно отходит от демократических реформ, подвергая опасности значительные завоевания постсоветского периода в области прав человека, включая свободу вероисповедания и убеждений. О том, что движение к демократии останавливается или даже идет в противоположном направлении, свидетельствуют многие перемены, в том числе ужесточение требований к неправительственным организациям (НПО) и религиозным общинам и притеснение правозащитных организаций.

В частности, Комиссия США по международной свободе вероисповедания обеспокоена недавним принятием (в январе 2006 года) ограничительных поправок к закону о некоммерческих организациях (включая НПО). Мы обратили особое внимание на этот закон, поскольку в результате бесед с активистами, членами религиозных общин и российскими официальными лицами мы пришли к выводу о том, что он может оказать вредное воздействие на защиту свободы мысли, совести, вероисповедания и убеждений в России. Такие ограничения в отношении НПО негативно влияют на деятельность некоммерческих групп гражданского общества, включая иностранные группы, работающие в современной России, и могут открыть путь к внесению поправок в закон о религиозных объединениях. Некоторые положения Закона об НПО прямо ограничивают права человека в отношении членов религиозных общин, в том числе законную благотворительную деятельность, и оказывают охлаждающее (если не замораживающее) воздействие на общий климат в области мониторинга прав человека. Новый закон дает Федеральной регистрационной службе (ФРС) Министерства юстиции, которой поручено исполнение закона, право вмешиваться в деятельность НПО и отказывать в регистрации группам, не выполняющим определенные требования, в том числе мелкие или незначительные.

Проанализировав Закон об НПО, Комиссия считает его неясным и допускающим произвольное и дискреционное толкование и применение в следующих областях: требования при регистрации НПО; требования по отчетности НПО; полномочия государства на вмешательство в деятельность НПО; ликвидация НПО; исключение НПО из официального государственного реестра. Закон также содержит положения, которые

существенно расширяют сферу полномочий государственных органов и ограничивают пространство, в котором разрешается работать НПО. Отмена закона смягчила бы большую часть проблем, поднимаемых в настоящем докладе. Как минимум, правительство РФ должно внести изменения или уточнения в сомнительные положения и нормы, отмеченные в докладе, с тем, чтобы обеспечить соответствие закона международным нормам по свободе объединений, мысли, совести, вероисповедания или убеждений и смежным правам человека.

С момента своего создания в 1999 году Комиссия, являющаяся двухпартийным независимым федеральным учреждением, готовит доклады о положении с правами человека в России, включая проблемы свободы вероисповедания и убеждений, ксенофобии и частых насильственных актов этнической и религиозной нетерпимости. Делегация Комиссии побывала в России в июне 2006 года и посетила Москву, Санкт-Петербург и Казань (столицу Республики Татарстан). Комиссия встречалась с должностными лицами федерального, регионального и местного уровней, представителями широкого круга религиозных общин России, учеными, правозащитниками и представителями правозащитных НПО.

Как отмечено в параллельно изданном докладе «Россия: политические акценты», Комиссия считает, что политический авторитаризм в сочетании с ростом национализма и порой произвольной официальной реакцией на проблемы внутренней безопасности ставит под угрозу права российских граждан, в том числе представителей религиозных и этнических меньшинств страны. Во многих областях общественной жизни, включая свободу отправления религиозных обрядов и культов, все чаще именно отношение конкретной группы или общины к государству, а не главенство закона, определяет параметры свободы участия в общественной деятельности. Кроме того, правительство РФ все сильнее препятствует деятельности международных правозащитных организаций, постоянно заявляя, что иностранное финансирование российских правозащитных организаций является незаконным вмешательством во внутренние дела России. Комиссия также определила в качестве проблемной области рост ксенофобии и этнической и религиозной нетерпимости, а также отсутствие адекватной реакции на эту проблему со стороны правительства. Комиссия делает вывод, что правительство США может и должно более активно призывать правительство РФ к принятию мер для эффективного решения этих проблем.

Чтобы можно было рассматривать Закон об НПО в общем контексте прав человека в России, Комиссия представила предварительную версию настоящего доклада в декабре 2006 года на дискуссии «Угроза гражданским и религиозным свободам в России», проведенной при поддержке Национального фонда развития демократии. В этой дискуссии участвовали мы с заместителем председателя Комиссии Майклом Кромарти, а также

Людмила Алексеева (глава Московской Хельсинкской группы и президент Международной Хельсинкской Федерации за права человека). Мы хотели бы поблагодарить Карла Гершмана, президента Национального фонда развития демократии, за проведение этого мероприятия.

Комиссия также признательна за помощь многим сотрудникам правительств США и России, а также членам НПО и религиозных общин, объяснившим юридический и практический смысл спорного закона членам Комиссии и ее сотрудникам. В частности, Комиссия благодарит Роберта Блитта, своего бывшего специалиста по международному праву, главного научного сотрудника и автора данного исследования, Тэда Штанке, заместителя директора по политическим вопросам, и Катрин Козман, старшего аналитика по политическим вопросам, за их неоценимый вклад в подготовку данной публикации.

Фелис Д. Гер
Председатель

Комиссия США по международной свободе вероисповедания

Вызов гражданскому обществу: поправки к Закону РФ «О некоммерческих организациях»

I. Резюме

A. Замечания Комиссии

- Новая редакция Закона РФ «О некоммерческих организациях»¹ (Закон об НПО) неясна и допускает произвольное и дискреционное толкование и применение в следующих областях:
 - о Требования при регистрации неправительственных организаций (НПО);
 - о Требования по отчетности НПО;
 - о Полномочия правительства на вмешательство в деятельность НПО;
 - о Ликвидация НПО и исключение НПО из официального государственного реестра.

Вследствие этого закон вызывает глубокую озабоченность в связи с дальнейшей жизнеспособностью разнообразного и представительного гражданского общества в России.

- Закон об НПО значительно расширит влияние российских чиновников на создание гражданских организаций, включая НПО, некоммерческие организации (НКО), религиозные организации и т.д., а также на привлечение средств, планирование и реализацию программ и мероприятий, порядок представления отчетности и контроль их деятельности со стороны государства.
- Право административных органов решать многие вопросы по своему усмотрению и многочисленные сложные требования по отчетности, предусмотренные данным законом, также могут оказывать общее охлаждающее воздействие на сектор НПО, вынуждая эти организации действовать в правовых рамках, для которых характерны неясные руководящие принципы и в которых чиновники могут объявить любую НПО работающей с нарушениями закона. Расплывчатость закона может отпугнуть многие организации от ведения законной в иных отношениях деятельности из опасения, что их обвинят в нарушении его положений.
- Закон об НПО проводит различия между российскими и иностранными НПО, устанавливая разные требования по регистрации и отчетности и давая государству дополнительные полномочия на проверку деятельности иностранных НПО, а в некоторых случаях и на запрет запланированных программ и/или передачи ресурсов, характер которых не указывается, «некоторым получателям».
- Наконец, Закон об НПО вызывает серьезную озабоченность в связи с соблюдением правительством РФ международных стандартов по правам

человека, включая свободу объединений, право на неприкосновенность частной жизни и свободу мысли, совести, вероисповедания и убеждений, а также защиту прав, перечисленных в Конституции Российской Федерации 1993 года. Например, «Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений» 1981 года определяет, что свобода вероисповедания и убеждений включает в себя права «на создание соответствующих благотворительных или гуманитарных учреждений» и «создание и поддержание контактов с отдельными людьми и сообществами по вопросам вероисповедания и убеждений на национальном и международном уровнях». Ограничения, предусмотренные Законом об НПО, настолько обременительны, что эти основные элементы религиозной жизни и вероисповедания могут пострадать.

В. Рекомендации Комиссии

Комиссия рекомендует правительству США:

- Создать программу мониторинга исполнения российского Закона об НПО, в том числе его воздействия на религиозные организации.

o Такая программа мониторинга будет иметь решающее значение для точного определения воздействия данного закона и предоставления ясной и достоверной информации заинтересованным сторонам, включая Конгресс и администрацию США.

o Эта программа мониторинга должна быть доступна НПО, у которых возникают вопросы и опасения в связи с законом, а также обеспечивать хранение и анализ информации о действиях и методах Федеральной регистрационной службы (ФРС).

Комиссия признательна сотрудникам Министерства иностранных дел РФ за интерес, проявленный к нашему анализу, и готовность учесть озабоченность США. Поэтому USCIRF рекомендует правительству РФ отменить или существенно изменить новый Закон об НПО. Если этого не будет сделано, правительство РФ должно:

- Разработать и ввести в действие нормативные акты, уточняющие и резко ограничивающие право государства вмешиваться в деятельность НПО, включая религиозные группы. Эти нормативные акты должны быть разработаны в соответствии с международными стандартами и передовым международным опытом, включая рекомендации, содержащиеся в Предварительном заключении Совета Европы о Законе об НПО.
- Создать независимый от ФРС механизм подотчетности сотрудников ФРС для рассмотрения и/или предотвращения произвольного и чрезмерного злоупотребления полномочиями по ограничению деятельности НПО и добиться того, чтобы этот механизм предоставлял НПО возможность подачи жалоб для включения процесса подотчетности.
- Регулярно публиковать точные и прозрачные статистические данные о деятельности ФРС в связи с реализацией и соблюдением Закона об НПО.

- Проводить консультации с группами гражданского общества, российским уполномоченным по правам человека и Советом по институтам гражданского общества и правам человека об их выводах в отношении применения закона и в разумные сроки выполнять повторную оценку необходимых поправок и/или иных изменений в законе, если они потребуются.
- Образовать независимый Фонд правовой помощи НПО для оплаты расходов на судебные иски, подаваемые НПО в ответ на такие действия государственных органов, как отказ в регистрации, предупредительные письма или другие действия, направленные на ограничение и/или предотвращение законной деятельности НПО, включая возбуждение процедуры ликвидации или исключение из реестра.
- Обеспечить точность и актуальность всех данных, относящихся к Закону об НПО, включая информацию, размещенную на официальных российских веб-сайтах. Например, сравнительное исследование Закона об НПО, подготовленное Департаментом информации и прессы Министерства иностранных дел РФ, должно быть исправлено или снято, поскольку в нем содержится множество неточностей.

II. Общий обзор

A. Визит Комиссии в Россию

Делегация Комиссии США по международной свободе вероисповедания совершила в июне 2006 года поездку в Россию, посетив Москву, Санкт-Петербург и Казань (столицу Республики Татарстан). Помимо решения других вопросов, делегация Комиссии стремилась получить от государственных должностных лиц информацию о недавно принятых поправках к российскому Закону «О некоммерческих организациях». Делегация также обсудила возможные последствия применения данного закона с религиозными группами, правозащитниками и правозащитными НПО.

B. Деятельность НПО в России

Ухудшение положения с правами человека в России за последние несколько лет представляется прямым следствием все более авторитарной позиции российского правительства, а также роста влияния шовинистических групп в российском обществе, к которым правительство, похоже, относится терпимо. Начиная с 2000 года, правительство РФ последовательно отходит от демократических реформ, подвергая опасности значительные завоевания постсоветского периода в области прав человека, включая свободу вероисповедания и убеждений. Самой заметной из перемен, свидетельствующих о том, что движение к демократии останавливается или даже идет в противоположном направлении, является ужесточение требований к НПО, религиозным общинам и другим группам, например, правозащитным организациям. Власти преследуют ряд НПО, которые делают акцент на политически значимых вопросах, а другие официальные действия

и заявления показывают снижение уровня терпимости к беспрепятственной деятельности НПО – особенно тех, которые получают иностранное финансирование. Некоторые НПО утверждают, что длительное изучение их финансового положения или задержка регистрации их программ, финансируемых из-за рубежа, представляют собой методы ограничения их деятельности.

Растущую подозрительность в отношении «иностранного влияния» в России усиливали неоднократные заявления президента Владимира Путина и других высших должностных лиц о том, что иностранное финансирование НПО представляет собой «вмешательство» во внутренние дела России. Официальное обозначение российских правозащитных организаций как «иностранных» повысило уязвимость российских правозащитников и тех, кого они защищают. Кроме того, хотя Россия является участником основных международных соглашений по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, государственные должностные лица и другие влиятельные российские деятели ставят под сомнение международные институты по правам человека, а также обоснованность правозащитной деятельности в России, утверждая, что в обоих случаях это используется в политических целях.

Комиссия слышала эти и подобные мнения о правах человека и иностранном финансировании российских НПО не только от чиновников правительства РФ, но и от Кирилла, митрополита Смоленского и Калининградского и председателя Отдела внешних церковных сношений Московского патриархата Русской православной церкви. Позиция митрополита – особая причина для беспокойства, если учитывать возрастающую роль Русской православной церкви в государственной и общественной жизни России. По мнению Кирилла, такие группы продвигают политические интересы тех иностранцев, которые финансируют их деятельность, в то время как рядовые россияне считают «западные» права, отстаиваемые этими группами, ненужными и чуждыми. В отношении данной ситуации Московский патриархат считает, что Россия имеет право не соблюдать международные нормы по правам человека для устранения «вредного акцента» на «повышенном уровне индивидуализма», который проникает в российское общество под прикрытием российских гражданских организаций.²

С. Поправки 2006 года к Закону об НПО

В январе 2006 года Путин утвердил существенные поправки, внесенные в Закон «О некоммерческих организациях» 1996 года, который регламентирует создание, реорганизацию, деятельность и ликвидацию НПО в России.³ Особое беспокойство вызывают следующие положения новой редакции Закона:

- Всеобъемлющая нормативная база и обременительный режим отчетности для деятельности НПО, отличающиеся неясными, неопределенными и потенциально субъективными положениями, которые могут произвольно применяться таким образом, что практически любая организация может быть признана нарушающей закон;
- Значительное расширение государственного вмешательства в работу НПО, включая неограниченное право посещать все мероприятия НПО и запрещать запланированную или текущую деятельность, а также передачу «ресурсов», характер которых не указывается;
- Значительное увеличение административной нагрузки, возлагаемой на НПО, включая право государственных органов требовать самую разную документацию, включая финансовые отчеты и внутренние резолюции НПО (причем в некоторых случаях НПО должны представлять отчеты ежеквартально);
- Различия между местными и иностранными НПО, а также «филиалами» или «представительствами» иностранных НПО, включая требование регистрации иностранной НПО с возможностью отказа в регистрации на неясных или неубедительных основаниях; различия в требованиях по отчетности; различия в основаниях для исключения из реестра или ликвидации НПО;
- Возможность возбуждения процедуры ликвидации религиозных организаций и других групп, деятельность которых признана не соответствующей их уставам или иным образом нарушает строгие требования по отчетности.

•

Путин заявил, что новые поправки к Закону об НПО «направлены на предотвращение вмешательства иностранных государств во внутриполитическую жизнь России и создание выгодных и прозрачных условий для финансирования неправительственных организаций». ⁴ Ему также приписывается утверждение о том, что закон должен «бороться с терроризмом и останавливать иностранных шпионов, действующих под прикрытием НПО». ⁵ Один российский чиновник заявил, что «многие группы, представляющие себя как НПО, фактически являются преступными или террористическими организациями». ⁶ Хотя эти доводы напрямую не приводятся в тексте новой редакции Закона об НПО, они свидетельствуют о намерении проявлять жесткость.

Действительно, на органы исполнительной власти возложены обязанности по защите граждан и борьбе с международным терроризмом, а также по охране и защите прав человека в соответствии с международным законодательством. Например, в резолюции 1624 Совета Безопасности ООН подчеркивается, что правительства должны «добиваться того, чтобы любые меры, принимаемые для борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и должны принимать такие меры в соответствии с международным правом, в частности, международным законодательством о

правах человека, законодательством о беженцах и гуманитарным законодательством».⁷

Д. Федеральная регистрационная служба

В октябре 2004 года указом президента в Министерстве юстиции была создана объединенная Федеральная регистрационная служба (ФРС). Этот орган стал отвечать за регистрацию всей собственности, политических партий, общественных организаций, НПО и религиозных организаций, работающих в России. По этому указу ФРС было также поручено контролировать соблюдение всеми организациями своих уставов.⁸ Путин назначил директором ФРС Сергея Мовчана. Новая структура начала работать в январе 2005 года. К июню 2006 года общий штат ФРС насчитывал примерно 30 тыс. человек по всей России, причем только вопросами регистрации НПО занималось 2 тыс. человек. ФРС обратилась с просьбой о создании дополнительно 12 тыс. новых штатных должностей в 2007-2008 г.г. (т.е. увеличении штата на 40%).⁹

Во время своего визита в Россию в июне 2006 года Комиссия встретила с Мовчаном и рядом высших должностных лиц ФРС.¹⁰ Это была первая встреча руководителей ФРС с официальной делегацией из США. Удалось получить из первых рук информацию о планах ФРС по реализации Закона об НПО в новой редакции, а также разъяснения о толковании закона и смежных нормативных актов. По словам Мовчана, внесение поправок обосновано необходимостью обеспечить единообразие всех НПО, обязав иностранные и новые российские организации пройти регистрацию для проверки соответствия всех НПО надзорным требованиям ФРС. В ответ на обеспокоенность потенциальным административным бременем, создаваемым новыми поправками к Закону об НПО, Мовчан заявил, что НПО не потребуется помощь профессиональных юристов, «поскольку организации уже заполняли формы».¹¹ При этом Мовчан заявил, что ФРС не будет «усердствовать» в реализации закона на начальном этапе, поскольку весь процесс «совершенно новый», что противоречит его прежнему заявлению о том, что НПО уже заполняли аналогичные формы раньше, а правительство «уже в течение некоторого времени» обладало полномочиями, подобными тем, которые излагаются в новой редакции Закона об НПО.

По данным ФРС, часто приводимая оценка, согласно которой в России работают 450-500 тыс. НПО, завышена, и многие из этих организаций «фактически прекратили свое существование». ФРС оценивает число НПО примерно в 100 тыс. по информации из российской Налоговой службы. Представители ФРС заявили делегации Комиссии, что Совет Европы «одобрил» Закон об НПО после внесения нескольких поправок в текст проекта. Однако Совет Европы никогда не делал этого публично, и многие вопросы, затронутые в его Предварительном заключении, подготовленном в

декабре 2005 года, остались без изменения в окончательном тексте Закона об НПО. В частности, закон, по предварительной оценке, не сводит ограничения права на свободу объединений только к тем исключениям, которые четко описаны в Европейской конвенции о правах человека, в котором участвует Россия.¹² Кроме того, представители МИД РФ заявили делегации Комиссии, что новая редакция Закона об НПО соответствует международным стандартам. Однако доклад, подготовленный организацией, специализирующейся на анализе законодательства об НПО, показывает, что проведенный МИД сравнительный анализ законодательства об НПО в разных странах во многих отношениях неточен и избирателен в части представленных данных.¹³

Е. Последствия поправок, внесенных в январе 2006 года в Закон об НПО

Поскольку поправки, принятые в январе 2006 года, вступили в силу только в апреле 2006 года, еще рано говорить о конкретных последствиях или действиях, которые стали результатом изменений в законодательстве. Однако информация, собранная в ходе визита Комиссии, а также продолжающиеся изменения в связи с применением закона, подтверждают опасения, что неоднозначный характер закона может оказать охлаждающее воздействие на свободное функционирование российского гражданского общества, включая деятельность религиозных организаций, благотворительных и учебных заведений, созданных религиозными организациями, и правозащитных групп. Кроме того, они подтверждают обеспокоенность тем, что жесткое и дискреционное применение закона может использоваться «для сокращения личных свобод и установления квазиавторитарной иерархии».¹⁴ Для более четкого понимания фактических последствий принятия закона в новой редакции необходимо постоянно и тщательно отслеживать ситуацию.

Несмотря на заверения Мовчана в том, что первоначально применение закона не будет слишком строгим, по крайней мере три действия высших должностных лиц ФРС свидетельствуют об обратном. Во-первых, ФРС направила регистрационные заявления, поданные рядом американских НПО, в Федеральную службу безопасности Российской Федерации (FSB) для «оценки и замечаний». Такой шаг не предусмотрен законом и соответствующими подзаконными актами. Во-вторых, вместо того, чтобы разрешить тем организациям, которые подали регистрационные заявления до 18 октября 2006 года, продолжать свою деятельность до утверждения их заявлений, ФРС выбрал строгое толкование закона и обязал примерно 100 организаций «приостановить свою основную деятельность, направленную на выполнение своих целей и задач». Этот запрет на деятельность означал, что с 18 октября незарегистрированные организации были вынуждены прекратить любую деятельность за исключением текущей административной работы до утверждения ФРС их регистрации.¹⁵ В-третьих, ряду организаций было либо

отказано в регистрации под надуманными предлогами, либо ФРС вынуждала их изменить направление своей деятельности. Например, согласно информации, полученной Комиссией, филиал ФРС в Новосибирске недавно решил, что зарегистрированная местная церковь пятидесятников нарушает свой устав, проводя религиозные мероприятия в воинских частях, и если она не изменит свой устав, и эти изменения не будут приняты ФРС, она может подвергнуться судебному преследованию, которое может привести к ее ликвидации.¹⁶

На момент подготовки настоящего доклада ФРС зарегистрировала 160 представительств иностранных НПО. Заявления еще 30 иностранных НПО рассматривались, а трем организациям было отказано в регистрации.¹⁷

В следующем разделе описаны и проанализированы основные положения новой редакции Закона об НПО в свете обеспокоенности произвольным характером действий ФРС, необоснованным ограничением активности гражданского общества и дискриминацией – особенно в отношении работы иностранных и местных НПО, а также религиозных организаций в России. Помимо юридического анализа положений Закона об НПО и соответствующих нормативных актов, будут рассмотрены международные обязательства России и передовой международный опыт в области регулирования деятельности НПО. В последующем разделе обсуждаются основные положения регистрационного режима в России, включая регистрацию, основания для отказа в регистрации, основания для ликвидации и контроль ФРС за деятельностью НПО.

Кроме того, Закон об НПО вводит сложное и зачастую искусственное и противоречивое различие между «дочерними структурами» или «представительствами» иностранных НПО, которые не считаются российскими юридическими лицами, и филиалами иностранных НПО, которые считаются российскими юридическими лицами. Это различие приводит к различиям в способах функционирования этих организаций и их юридическом положении по российскому законодательству. Например, для филиалов и представительств иностранных НПО не требуется регистрация, поскольку они не имеют статуса российских юридических лиц. При этом они должны пройти «уведомительный» процесс, который во многих отношениях аналогичен процедуре регистрации, но технически представляет собой другой процесс. Напротив, представительствам иностранных НПО необходимо зарегистрироваться по Закону об НПО. Хотя в законе далее проводится различие между исключением из реестра в случае «филиала» или «представительства» и ликвидацией в случае «филиала» иностранной НПО (и любой другой российской НПО), конечный результат для всех организаций, которые нарушают этот закон, практически один. Он состоит в том, что НПО больше не может легально работать на территории Российской Федерации, и ей необходимо повторно пройти весь процесс регистрации или

уведомительную процедуру. Хотя эти различия являются главной особенностью Закона об НПО, их обсуждение в последующем анализе сведено к минимуму, а основной акцент будет сделан на серьезных последствиях применения данного закона для российского гражданского общества в целом.

III. Основные положения новой редакции Закона «О некоммерческих организациях» 1996 года

A. Применение закона в отношении религиозных организаций

Статья 1(4) новой редакции Закона об НПО определяет, что статьи 13-19, 21-23 и 28-30 не действуют в отношении религиозных организаций. Согласно информации, полученной от ФРС, статьи 13.1 и 13.2, вступившие в силу в результате поправок, внесенных в январе 2006 года, не являются обязательными для религиозных организаций. Поэтому большая часть регистрационных, организационных и ликвидационных процедур на деле не применяется к российским религиозным организациям. При этом, как будет показано ниже (несмотря на заявления многих российских чиновников об обратном), некоторые наиболее обременительные положения новой редакции Закона об НПО фактически действуют в отношении религиозных организаций. В частности, статья 32, которая устанавливает исчерпывающие обязанности по отчетности для НПО и широкие полномочия государства по вмешательству в деятельность НПО, действует в отношении религиозных организаций. Более того, закон не определяет, применяются ли положения, которые не действуют напрямую в отношении религиозных организаций, к благотворительным и общественным организациям, которые могут учреждаться религиозными общинами или межконфессиональными группами. Наконец, остается очевидным, что, независимо от применимости отдельных положений Закона об НПО к религиозным организациям, становление демократического и плюралистического сектора НПО необходимо для улучшения социального, политического и культурного климата, поддерживающего и укрепляющего все права человека, включая свободу вероисповедания и убеждений, и обеспечивающего достижение более общей цели – верховенства закона в России.

Положения о регистрации, организационном устройстве и ликвидации религиозных организаций в России определены в Законе 1997 года «О свободе совести». Следует отметить, что Закон «О свободе совести», как и Закон об НПО, также вызывает беспокойство в связи с указанными в настоящем докладе проблемами – регистрационными режимами, административным произволом, и субъективным применением права.

B. Регистрация

Обзор

Статьи 13.1 и 13.2, вступившие в силу согласно поправкам, принятым в январе 2006 года, устанавливают требования для регистрации новых местных НПО и филиалов или представительств иностранных НПО по российскому законодательству. Согласно этим положениям, все новые местные НПО, а также существующие иностранные НПО, работающие в России, должны пройти регистрацию в ФРС. Согласно решениям Министерства юстиции, существующие иностранные НПО, работавшие в России, должны были пройти регистрацию в ФРС до 18 октября 2006 года. В противном случае деятельность организации автоматически приостанавливалась до утверждения ФРС регистрационного заявления.

Чтобы начать процедуру регистрации, организация должна подать в ФРС различные заявления и подтверждающие документы, в том числе:

- 1) Три экземпляра учредительных документов некоммерческой организации;
- 2) Два экземпляра решения об учреждении НПО с указанием состава ее руководящих органов;
- 3) Два экземпляра форм с подробной информацией об учредителе(ях) НПО; и
- 4) При необходимости - выписку из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения и равноценный юридический документ, подтверждающий правовой статус учредителя (т.е. иностранной организации).¹⁸

Для учреждения филиала или представительства иностранной НПО на территории Российской Федерации необходимо представить различные дополнительные подтверждающие документы, в том числе:

- 1) Учредительные документы иностранной НПО;
- 2) Решение руководящего органа иностранной НПО о создании филиала или представительства в России;
- 3) Устав филиала или представительства;
- 4) Решение о назначении главы филиала или представительства;
- 5) Документ с указанием целей и задач филиала или представительства иностранной НПО.¹⁹

Следует отметить, что любые последующие изменения учредительных документов НПО требуют повторного прохождения всей процедуры регистрации в установленные сроки и с уплатой соответствующих сборов.²⁰

Анализ

Практические аспекты процесса регистрации, который проводился до

настоящего момента, особенно в отношении иностранных организаций, работающих в России, не соответствуют заверениям, данным Комиссией директором ФРС Сергеем Мовчаном в июне 2006 года. Как было сказано ранее, Мовчан заявил, что новые требования по регистрации не потребуют обращения к профессиональным юристам, «поскольку организации уже заполняли формы».²¹ На следующей встрече Александр Джафаров, один из руководителей ФРС, который также присутствовал на встрече с Комиссией в Москве, заявил, что новые правила регистрации «не оставят возможностей для чиновничьего произвола».²² Тем не менее, при подаче заявления на регистрацию многим организациям пришлось обращаться за юридической помощью – вдобавок к расходам на перевод и нотариальное заверение документов. По мнению, по крайней мере, одного представителя НПО, регистрационный процесс «точно не был простой процедурой» и потребовал «очень серьезных усилий», обращения к местному юристу и многочасовой юридической консультации.²³ По мнению других наблюдателей, НПО получали от различных представителей ФРС противоречивую информацию о том, какие требуются подтверждающие документы и что должно быть написано в самом заявлении о регистрации, что вносит явный элемент произвола в подход ФРС.²⁴

Стандартная форма для регистрации НПО состоит примерно из 50 страниц, а вместе с дополнительной подтверждающей документацией и другими формами, которые могут потребоваться в зависимости от ситуации, общий объем может достигать нескольких сотен страниц. На практике формы ФРС требуют от организаций сбора и нотариального заверения информации – от паспортных данных до «домашних адресов учредителей» и, помимо этого, требуют от НПО изменения устава для явного указания в них своего права на открытие представительства в России.²⁵ Другие НПО заявили, что им пришлось подавать копии «всех материалов прессы об их деятельности» и заверенные свидетельства о смерти учредителей, начиная с 1919 года.

Регистрационный процесс также требует от иностранных НПО, работающих в России, «перевода на русский язык и надлежащего заверения» всех материалов заявления.²⁷ ФРС отклонила ряд регистрационных заявлений по причине плохого перевода,²⁸ что заставило организации оплачивать повторный перевод материалов до тех пор, пока сотрудники ФРС не были удовлетворены их качеством. Тот факт, что по крайней мере один представитель ФРС заявил, что многие заявления были отклонены по причине «ужасного» перевода, является еще одним свидетельством субъективности при принятии решений в ходе регистрационного процесса, несмотря на заявления об обратном руководителей ФРС.²⁹ Вызывает беспокойство тот факт, что сам Мовчан публично объявил «липовыми» документы, поданные НПО для регистрации, указав, что якобы низкое качество документов, подаваемых в ФРС, свидетельствует о неуважении к Российскому государству со стороны НПО.³⁰

Как уже говорилось, Мовчан заявил, что не ожидает «чрезмерного усердия» со стороны ФРС при реализации закона на начальном этапе, поскольку все это – «совершенно новое».³¹ При этом, помимо отказа в приеме заявлений по причине плохого перевода, ФРС также пыталась «усердно» применять Закон об НПО, запрещая законную деятельность тем организациям, поданные заявки которых не были обработаны в течение срока регистрации, включая такие организации, как "Врачи без границ", "Международная амнистия", Национальный демократический институт международных отношений и Международный республиканский институт.³² Как заявил представитель Министерства юстиции РФ, эти «НПО не прекратят своего существования после 18 октября ... просто они не смогут работать».³³

Кроме того, согласно закону, решение о регистрации НПО «принимается [ФРС] на основании документов, поданных в соответствии со статьей 13.1(5).³⁴ При этом, согласно полученным данным, ФРС направляла регистрационные заявления, поданные некоторыми известными американскими организациями, имеющими филиалы в России, в ФСБ для замечаний.³⁵ Возможность такого дополнительного шага не предусмотрена в законе, однако она в очередной раз указывает на предоставленную ФРС широкую свободу действий по своему усмотрению.

С. Отказ в регистрации

Обзор

Различие между иностранными и местными НПО, установленное для заявительного процесса, распространяется и на другие вопросы регулирования их деятельности. Особо следует отметить наличие ряда оснований для отказа в регистрации, которые действуют только в отношении филиалов или представительств иностранных НПО. Особое беспокойство вызывает статья 13.2(7)(4), по которой иностранной НПО может быть отказано в регистрации, если ФРС считает, что ее «цели ... создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной целостности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации».³⁶

Когда ФРС отказывает в заявлении о регистрации, по закону она должна уведомить заявителя «в письменном виде в течение одного месяца с даты получения представленных документов», а также указать «конкретные ссылки ... на положения Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации» для обоснования отказа.³⁷ Однако вопреки положению о таком подробном уведомлении, когда ФРС использует статью 13.2(7)(4) в качестве основания для отказа в регистрации, Закон об НПО требует лишь того, чтобы заявитель был «уведомлен о причине для

указанного отказа» без необходимости обоснования на основе законодательства или письменного уведомления.³⁸

Наконец, Закон об НПО также содержит общее основание для отказа в регистрации, применимое ко всем НПО, согласно которому ФРС может отказать в регистрации в следующих случаях: «необходимая документация ... представлена не в полном объеме, либо указанные документы не были подготовлены в установленном порядке или были поданы в другой орган государственной власти».³⁹

Анализ

1. Основания для отказа в регистрации иностранной НПО

Критерии для отказа в регистрации иностранной НПО размыты, чрезмерно широки и могут применяться ФРС в значительной степени по собственному усмотрению. Согласно заявлениям высокопоставленных представителей ФРС, отказ при подаче заявлений о регистрации НПО будет основан на тех целях, которые, *по мнению ФРС*, угрожают «суверенитету, политической независимости, территориальной целостности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации». В подзаконных актах нет объективных юридических определений, дополнительных разъяснений или рекомендаций с точным указанием области применения или значения этих критериев. Например, ни в каких нормативных актах не определяется юридический смысл «угрозы самобытности или культурному наследию» России или хотя бы того, что именно составляет культурное наследие или самобытность России. Кроме того, Мовчан подтвердил делегации Комиссии, что ФРС и Министерство юстиции не планируют подготовку нормативных актов для разъяснения этих понятий.⁴⁰ Иными словами, это положение может служить всеобъемлющим пунктом, согласно которому цели и задачи любой иностранной НПО могут быть изучены и признаны не соответствующими критериям регистрации, если этого захотят российские чиновники.

Представители ФРС делали противоречивые заявления о применимости этого пункта. Джафаров заявил, что «как юрист-практик, [он] не знает, каким образом может быть реализовано данное положение». Затем он высказал мнение о том, что этот пункт «должен использоваться только против хорошо известных угроз, например, Аль-Каиды», и что суды должны пресекать любое превышение полномочий со стороны ФРС.⁴¹ Однако в другом интервью СМИ Джафаров заявил, что данное положение в полном объеме может и будет применяться «для отказа в регистрации организациям, деятельность которых разжигает межнациональную рознь и подрывает суверенитет России».⁴² Если ФРС решит применить эту статью для отказа в заявлении о регистрации, она может это сделать без предоставления

законного обоснования в письменном виде и без разъяснения рекомендаций или нормативных актов, что в очередной раз подтверждает возможность в значительной степени действовать по своему усмотрению, которая заложена в правоприменительные положения данного закона. Как отмечено выше, особое беспокойство вызывает тот факт, что по статье 13.2(8) закона обязанность предоставлять в письменном виде обоснование отказа в регистрации *явным образом исключается* как раз в тех случаях, когда для отказа в регистрации могут использоваться самые туманные причины.

С учетом действия этих двух положений закон вызывает серьезное беспокойство на предмет обеспечения надлежащей процедуры при подаче заявлений о регистрации иностранных НПО. В связи с этими положениями может возникнуть ситуация, когда неоднократные попытки регистрации будут отклоняться без каких-либо ссылок на российское законодательство, или же при подаче заявлений о регистрации ФРС будет бесконечно запрашивать дополнительную информацию.⁴³ Следует подчеркнуть, что, хотя Закон об НПО расширяет право НПО обращаться в суд в случае отказа в регистрации, этим НПО будет запрещено легально работать в России в промежуточный период, и, более того, им придется нести значительные судебные издержки в случае обжалования решения ФРС. Также, хотя Закон об НПО предоставляет организациям, которым отказано в регистрации, право на повторную подачу заявления, отказ ФРС на основании статьи 13.2(8) означает, что повторное заявление НПО будет подаваться без конкретных указаний на то, какие изменения необходимы для удовлетворения требований ФРС. Таким образом, этот путь не представляется более привлекательным вариантом получения регистрации и фактически может превратить повторную подачу НПО заявки на регистрацию в бесконечную цепь заявлений, в которых будет отказано без четкого обоснования в соответствии с законом. Как говорит Элла Памфилова, глава путинского Совета по институтам гражданского общества и правам человека, «Закон [об НПО] создает так много административных рогаток, что многие организации с ними не справятся».⁴⁴

Стоит отметить, что Европейский суд по правам человека недавно изучал пагубные последствия отказа в регистрации при рассмотрении дела «Армия спасения против России». В своем решении суд отметил, что процесс повторной регистрации «требует сложных бюрократических действий и отвлекает ресурсы организации от ее деятельности», создает «негативный имидж, который значительно влияет на ... возможности благотворительного сбора средств и вызывает недоверие у арендодателей», а также «делает невозможным для 25 иностранных сотрудников и семи российских сотрудников не из Москвы получить регистрацию для проживания».⁴⁵

2. Основания для отказа в регистрации любой НПО

Для отказа в регистрации иностранной НПО представителям ФРС не обязательно использовать всеобъемлющий пункт, содержащийся в статье 13.2(7)(4). Закон также предусматривает, что любой НПО – как местной, так и иностранной – может быть отказано в регистрации в случае, если ФРС определит, что «документация, необходимая для государственной регистрации... представлена не в полном объеме, или указанные документы не были подготовлены в установленном порядке»,⁴⁶ или в случаях, когда ФРС считает, что учредительные документы, поданные иностранной НПО, «содержат недостоверную информацию».⁴⁷

Слишком общий и неясный смысл положений об отказе в регистрации наряду с имеющейся у ФРС возможностью толковать и применять их смысл по своему усмотрению может также облегчить отказ в регистрации задним числом, даже после того, как НПО успешно внесена в реестр. По словам Джафарова, «если [НПО решает] ввести [ФРС] в заблуждение, она может подготовить документы таким образом, что мы не заметим этого при анализе пакета [регистрационных] документов... Однако ей следует иметь в виду, что она закладывает мину замедленного действия, поскольку если мы обнаружим это позднее, *это наверняка станет основанием для исключения из реестра. Кроме того, это станет препятствием для повторного внесения этой организации в реестр*».⁴⁸

Пример: Фонд "Правовая инициатива по России" – отказ в регистрации, возможно, по дискреционным и произвольным основаниям?

Пример фонда "Правовая инициатива по России" (SRJI) свидетельствует о произвольном и дискреционном характере статьи 23.1 (1)(4) Закона об НПО, а также о возможности применения закона для усмирения критиков политики российских властей. SRJI – НПО, зарегистрированная в Нидерландах и «с 2001 года предоставлявшая юридическую помощь жертвам грубых нарушений прав человека на Северном Кавказе». В настоящее время организация представляет клиентов при рассмотрении более 100 дел в Европейском суде по правам человека. Большинство этих дел касается нарушений прав человека в Чечне и соседних регионах. За последние шесть месяцев Суд принял четыре решения в пользу заявителей, которых представляла SRJI, и правительство РФ согласилось выплатить компенсацию, по крайней мере, по нескольким из этих дел.

Несмотря на тесные консультации с представителями ФРС в течение нескольких месяцев и подготовку «всех документов в соответствии с их указаниями», в декабре 2006 года SRJI получила от ФРС уведомление об отказе в регистрации. В письме с отказом были названы следующие основания: во-первых, заявление SRJI не было подписано надлежащим образом, во-вторых, исполнительный директор организации не имел полномочий представлять организацию; и, наконец, в заявке на регистрацию

содержались противоречия.⁴⁹

По информации, предоставленной SRJI, во время встречи с представителями ФРС в октябре 2006 года они «указали, что одной подписи достаточно» для заявления, а дополнительный документ, наделяющий исполнительного директора полномочиями представлять организацию, «был лишним». Противоречие в заявке SRJI вызвано тем, что в ней было указано ее представительство «в городе Москве», а не как того требуют действующие рекомендации – т.е. «в Российской Федерации».⁵⁰ После подачи SRJI второй заявки на регистрацию организация получила отказ от ФРС 19 января 2007 года «по техническим причинам». Этот отказ последовал за принятием 18 января Европейским судом по правам человека решения в пользу двух братьев-чеченцев, предъявивших правительству РФ иск о применении пыток, – первого такого решения против российских официальных лиц с начала конфликта в 1994 году. SRJI представляла истцов по данному делу. Вызывает беспокойство тот факт, что, как показывает опыт SRJI, отказ в регистрации может быть мотивирован не только простыми техническими ошибками в заявочном пакете НПО.

Другими словами, ФРС оставляет за собой право в любой момент решить, что регистрационная информация, представленная НПО, является недостаточной или иным образом «недостовой», и далее определить, вызваны ли пропуск или ошибки желанием НПО «вести ФРС в заблуждение». В этом случае организация может быть исключена из реестра. При этом ФРС может обосновывать такие решения статьей 23.1(1)(4) в случае местных НПО или статьей 13.2(7)(2) в случае иностранных НПО. Право ФРС исключать организации из реестра подкрепляется требованием повторного прохождения НПО всего процесса регистрации в случае изменений учредительных документов,⁵¹ а также правом исключать иностранные НПО из реестра в случае признания ФРС деятельности организации противоречащей ее заявленным целям.⁵² Вызывает беспокойство тот факт, что, по мнению Джафарова, такая «бомба замедленного действия», по-видимому, может стать основанием для дискриминации НПО, которая пытается повторно пройти заявочный процесс после исключения из реестра ФРС. Такое право даже не упоминается в тексте Закона об НПО.

4. Свобода объединений и отказ в регистрации: международные стандарты и Конституция РФ

Размытые критерии и широкие возможности для отказа в регистрации НПО по собственному усмотрению, обнаруженные в Законе об НПО, могут также противоречить международным и региональным обязательствам России по соблюдению прав человека, а также Конституции РФ. Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод и

Международному пакту о гражданских и политических правах, свобода объединений может быть ограничена только в случаях, определенных законодательством, когда это считается необходимым в демократическом обществе в целях национальной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков или преступлений (поддержания общественного порядка) и защиты здоровья и морали или защиты прав и свобод других людей.⁵³ Европейский суд по правам человека постановил, что этот перечень исключений является исчерпывающим: «Исключения из правила о свободе объединений должны толковаться четко, причем эта свобода может быть ограничена только на веских и убедительных основаниях».⁵⁴ Кроме того, Европейский суд по правам человека неоднократно подтверждал, что «право на создание объединений является неотъемлемой составной частью права, определенного в Статье 11 [Европейской конвенции]. Право граждан на образование юридических лиц для совместных действий в области, представляющей для них взаимный интерес, является одним из важнейших аспектов свободы объединений, и без него это право было бы лишено смысла. *Способ обеспечения этой свободы в национальном законодательстве и ее практическая реализация органами власти свидетельствуют о состоянии демократии в данной стране*».⁵⁵

Ничто в этих ключевых положениях не предусматривает ограничений основополагающего права людей на свободу объединений по таким неясным основаниям, как угроза «суверенитету», «культурному наследию» или «самобытности» страны, и другим двусмысленным основаниям, допускающим значительный административный произвол. На самом деле в Европейской конвенции особо подчеркивается, что попытки ограничения свободы объединений на основаниях, связанных с культурными традициями и историческими символами, являются неправомерными действиями органов власти по статье 11 Европейской конвенции.⁵⁶

Средства защиты прав человека, предусмотренные Конституцией Российской Федерации 1993 года, также свидетельствуют о том, что Закон об НПО противоречит тому, что считается главной юридической нормой в самой Российской Федерации. Статья 55 Конституции РФ определяет, что «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

Кроме того, права и свободы человека могут быть ограничены «лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».⁵⁷ Российская конституция также предусматривает, что «каждый имеет право на объединение... для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».⁵⁸ Она устанавливает, что «общественные организации равны перед законом»,⁵⁹ и «гарантирует

равенство прав и свобод ... независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств».⁶⁰

Д. Учредители некоммерческой организации

Обзор

Закон об НПО явным образом запрещает отдельным юридическим лицам становиться учредителями НПО; в их числе:

- (1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, проживающее в России и считающееся «нежелательным» по закону;
- (2) общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии с Законом №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (2002 год) на том основании, что организация ведет «экстремистскую деятельность, повлекшую за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда».⁶¹
- (3) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности».⁶²

Анализ

Представители ФРС в Москве проинформировали делегацию Комиссии о том, что в настоящее время в российском законодательстве не имеется юридического определения термина «нежелательный», и планов по созданию дополнительных нормативных актов для разъяснения этого термина в Законе об НПО нет. По словам представителей ФРС, Закон об НПО будет действовать на основании их толкования различных положений, и оно будет изменено только в случае успешного оспаривания пострадавшей НПО толкования и/или соответствующих действий ФРС в суде. В зависимости от толкования термина «нежелательный», данное положение может также противоречить обязательствам России по международным и региональным соглашениям в отношении права на свободу объединений, как указано в предыдущем разделе.

По мнению Международного центра по изучению законодательства о некоммерческих организациях (ICNL), некоторые российские органы власти

сохраняют за собой «право определять, что нахождение иностранного лица в РФ является «нежелательным», и они абсолютно свободны в выборе собственных правил для принятия такого решения».⁶³

Согласно юридическому анализу Закона об НПО, предпринятому Советом Европы, положения об учредителях НПО «дают свободу субъективным толкованиям и настолько широки, что ими легко злоупотреблять», и, кроме того, любые «домыслы или спекуляции об истинных намерениях учредителей организации» противоречат юридической практике применения Европейской конвенции. В качестве альтернативы в заключении Совета Европы рекомендуется более подходящий для закона путь - «оценивать организации по их действиям и, если они незаконны, принимать юридические меры по их ликвидации».⁶⁴

Важно отметить, что Закон об НПО действует не в вакууме. Скорее, он является частью сложной юридической паутины, которая возникла в России для ограничения возможностей свободного функционирования гражданского общества – и особенно тех его элементов, которые воспринимаются как противодействующие политике нынешнего правительства. Например, Станислав Дмитриевский, директор Общества российско-чеченской дружбы (ОРЧД) и главный редактор газеты «Право-Защита», был обвинен и осужден по российскому закону «О противодействии экстремистской деятельности» за «разжигание национальной розни» из-за публикации заявлений лидеров чеченских сепаратистов в газете НПО. Эти заявления появились в двух статьях чеченских лидеров, опубликованных в газете «Право-Защита» в 2004 году. В одной из них содержался призыв к Европейскому парламенту призвать Россию к ответственности за геноцид в Чечне. Автором этой статьи был Аслан Масхадов, президент Чечни, избранный в 1997 году после окончания первой чеченской войны. Международные правозащитные группы, в том числе Amnesty International и Human Rights First, резко осудили обвинения против Дмитриевского и последующий суд над ним, назвав их незаконными.⁶⁵ По мнению Human Rights First, дело Дмитриевского подтвердило намерение правительства Путина применять «законы, направленные на предотвращение религиозного экстремизма, против тех, кто ежедневно предотвращает его своей ненасильственной деятельностью».⁶⁶ Дмитриевский в феврале 2006 года был приговорен к лишению свободы сроком на два года условно.

При совместном применении Закона об НПО и Закона «О противодействии экстремистской деятельности» такие правозащитники, как Дмитриевский, не только подвергаются государственным санкциям – обвинения против них могут служить основанием для возбуждения процедуры ликвидации любых организаций, с которыми они связаны. По статье 15 закона об экстремизме, «в случае, если руководитель или член руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации делает публичное заявление, призывающее к осуществлению экстремистской деятельности, без

указания на то, что это его личное мнение, а равно в случае вступления в законную силу в отношении такого лица приговора суда за преступление экстремистской направленности соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация обязаны ... публично заявить о своем несогласии с высказываниями или действиями такого лица. Если соответствующие общественное или религиозное объединение либо иная организация такого публичного заявления не сделает, это может рассматриваться как факт, свидетельствующий о наличии в их деятельности признаков экстремизма».⁶⁷

Фактически правительство распорядилось закрыть ОРЧД в октябре 2006 года, а 23 января 2007 года Верховный суд РФ оставил это решение в силе.⁶⁸

Закон об экстремизме далее предусматривает, что если НПО не дистанцируется от «фактов, свидетельствующих о наличии *признаков экстремизма*» в ее деятельности, такая организация «подлежит ликвидации».⁶⁹ При этом Закон об НПО предусматривает, что НПО «может быть ликвидирована на основании и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами»,⁷⁰ и далее определяет, что «лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности», не может быть учредителем, участником или членом некоммерческой организации.⁷¹ Иными словами, эти законы предусматривают своего рода субститутивную ответственность НПО, которые публично не отказываются от тех слов или поступков, приписываемых их руководителям и/или членам, которые могут попадать под широкое определение «экстремистской деятельности».

Используя эту сложную нормативную базу, в октябре 2006 года прокуратура убедила суд в Нижнем Новгороде в том, что вынесенный Дмитриевскому приговор и его отношения с ОРЧД являются достаточными основаниями для закрытия данной НПО.⁷² Это дело может служить первым примером того, как новая редакция российского Закона об НПО – и особенно его неясные и слишком общие положения и дискреционные полномочия – могут использоваться для ограничения деятельности российского гражданского общества. Поэтому вызывает беспокойство тот факт, что на практике Закон об НПО может не только запрещать людям, действия которых имеют «признаки экстремистской деятельности», быть учредителями НПО, но и служить основанием для ликвидации любых НПО, с которыми они связаны.

Е. Основания для ликвидации: законодательство РФ, требования по отчетности, деятельность НПО и несоблюдение указаний ФРС

Обзор

Как отмечено выше, новая редакция Закона об НПО предусматривает, что некоммерческая организация «может быть ликвидирована на основании и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».⁷³ Это общее основание для ликвидации расширяется статьей 18(2.1), по которой филиал иностранной НПО на территории Российской Федерации может быть ликвидирован еще по нескольким причинам, включая:

1) Непредставление необходимой информации, в некоторых случаях ежеквартальной, по следующим позициям:

- объем финансовых и иных ресурсов, полученных указанным структурным подразделением;
- предполагаемое распределение этих ресурсов;
- цели, на которые будут потрачены или использованы указанные ресурсы;
- фактическое использование данных ресурсов;
- программы, реализуемые на территории Российской Федерации;
- использование наличных средств и иного имущества, выделенного физическим и юридическим лицам.⁷⁴

2) Осуществление деятельности, которая признана ФРС противоречащей заявленным в уставе целям или другой отчетной информации, указанной выше.⁷⁵

Помимо указаний по ликвидации, изложенных в статье 18, Закон об НПО существенно расширяет полномочия ФРС по статье 32. Согласно статье 32(9), ФРС может исключить из реестра любой филиал или представительство иностранной НПО в случае «несвоевременного» предоставления этой организацией всей отчетной информации, требуемой ФРС по Закону об НПО. Далее, согласно статье 32(10), ФРС может исключить иностранную НПО из реестра, если ФРС определяет, что НПО действует за пределами своих полномочий или вопреки другой информации, предоставленной в ФРС. Согласно закону, оба этих действия ФРС могут осуществляться без каких-либо судебных процедур. Аналогичным образом, статья 32(11) предусматривает, что «неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений», требуемых ФРС, «является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации». Наконец, Закон об НПО также позволяет ФРС исключать из реестра любую иностранную НПО, которая не «прекращает свою деятельность по реализации» рассматриваемой программы, которую ФРС запретила своим письменным распоряжением.⁷⁶ Данное положение далее определяет, что такое действие может привести к ликвидации данной организации, но не уточняет, требуется ли для этого решение суда.

Анализ

1. Обязанности российских и иностранных НПО по отчетности

Закон об НПО определяет ряд особых обязанностей местных и иностранных НПО по отчетности, а также последствия невыполнения данных критериев отчетности. Требования по своевременной отчетности являются для иностранных НПО более строгими, чем для российских, а несоблюдение иностранными НПО установленных сроков приводит к более серьезным последствиям. Для местной НПО закон устанавливает, что процедура ликвидации может проводиться в отношении организации при «неоднократном несвоевременном предоставлении» требуемой информации в ФРС.⁷⁷ При этом из закона можно сделать вывод, что иностранная НПО может быть исключена из реестра уже после однократного «непредставления информации», требуемой ФРС.⁷⁸ Закон об НПО далее позволяет ФРС исключать иностранную НПО из Единого государственного реестра юридических лиц в случае если:

- 1) Данная НПО хотя бы один раз не «предоставляет своевременно всю информацию», требуемую ФРС;⁷⁹ или
- 2) ФРС определяет, что филиал или представительство осуществляет деятельность, несовместимую с заявленными целями.⁸⁰

Нигде в Законе об НПО или подзаконных актах к нему не содержится определения понятия «своевременно». При этом закон дает ФРС право исключать филиалы или представительства иностранных НПО из реестра согласно статье 32(9) и (10) без решения суда. Хотя есть разница между исключением из реестра и ликвидацией, следует отметить, что исключение из реестра фактически лишает НПО права на законную деятельность, что в обоих случаях приводит фактически к одному и тому же результату – невозможности заниматься законной деятельностью в России. Несмотря на то, что у НПО остается право обжаловать данное административное решение в суде, право ФРС на лишение НПО законного основания для ведения деятельности без соответствующей процедуры не только приведет к прекращению деятельности НПО, но и вызовет значительное истощение ее финансовых ресурсов.

Требуемая обширная отчетность с указанием «объема финансовых ресурсов и других приобретенных активов,... предполагаемого распределения данных ресурсов [и] целей, на которые потрачены или использованы данные ресурсы», должна предоставляться иностранной НПО ежеквартально.⁸¹ Эта ежеквартальная отчетность перед ФРС дополняет обязательную ежегодную отчетность структурных подразделений иностранных НПО о «фактических

расходах и использовании финансовых ресурсов».⁸² От местных НПО законодательство требует ежегодной отчетности, которая включает в себя: отчет о деятельности [НПО], информацию о составе руководящих органов, документы, содержащие информацию о финансовых расходах и использовании другого имущества, включая активы, приобретенные у международных и иностранных организаций, иностранных лиц и лиц без гражданства.⁸³

Требования по ежеквартальной отчетности могут стать значительным административным бременем, особенно для небольших НПО. Например, Форма отчетности № ОН0003 требует предоставления информации о фактическом использовании всех активов стоимостью свыше 360 долларов США в эквиваленте.⁸⁴ Кроме того, закон остается неясным в отношении незначительных неточностей в финансовой отчетности – например, отсутствие сведений о небольшом пожертвовании частного лица или незначительных финансовых расходах может стать для ФРС основанием для исключения иностранной НПО из реестра в соответствии со статьей 32(9).⁸⁵ С учетом этих потенциально жестких санкций становится все более очевидной необходимость для иностранных НПО выделять и тратить значительные финансовые и человеческие ресурсы для обеспечения полного соблюдения положений закона.

2. Деятельность НПО: предварительная отчетность по программам и несоответствие уставу

Нормативные акты, дополняющие Закон об НПО, обязывают иностранные НПО представлять в ФРС подробные ежегодные отчеты с описанием программ, которые данные организации «планируют осуществлять на территории Российской Федерации» в следующем году.⁸⁶ Согласно формам ФРС, в требуемую отчетность о планируемой деятельности должна быть включена информация об именах, номерах телефонов и паспортных данных участников таких мероприятий, как, например, конференции.⁸⁷ Хотя в нормативных актах предусмотрены исключения,⁸⁸ в лучшем случае неоправданно было бы ожидать от всех иностранных НПО, работающих в России, точного знания своих планов на будущий год и того, кто именно будет принимать в них участие. Таким образом, закон дает ФРС право использовать не включенные в отчеты программы НПО – возможно, разработанные в последний момент для срочного реагирования на кризис – в качестве основания для исключения данной организации из реестра или возбуждения процедуры ее ликвидации.⁸⁹ Представители ФРС пытаются выдать такие опасения за «надуманные страхи», утверждая, что большинство НПО готовят рабочие планы с большой заблаговременностью.⁹⁰

Требование к иностранным НПО заранее представлять отчеты о запланированных программах также создает возможность значительного

вмешательства государства в их деятельность. Например, если ФРС решит, что запланированная программа не соответствует заявленным целям НПО или иным образом противоречит положениям Закона об НПО, она может распорядиться отменить или изменить эту программу. Один из представителей крупной американской НПО в частной беседе охарактеризовал это право как фактическое "постатейное вето" ФРС на любую деятельность иностранной НПО. В широком смысле слова Закон об НПО также дает ФРС право возбуждать процедуру ликвидации иностранной НПО только за планирование программы, которая считается не относящейся к ее компетенции.

Широкие права, предоставляемые ФРС (что является отличительной особенностью нового Закона об НПО), ставят ее в положение официального арбитра при решении вопросов о том, какая именно деятельность соответствует или не соответствует полномочиям НПО. При этом возникает вопрос: как ФРС будет толковать полномочия НПО - узко или широко? Или согласно намерениям тщательно проверенных учредителей НПО? Потребуется ли НПО вносить изменения в свой устав с учетом новой функции предоставления в ФРС ежеквартальной и ежегодной отчетности? Ясно, что именно эта свобода толкования создает в законе обширную "серую область", которая, в свою очередь, дает представителям ФРС и региональным прокурорам возможность действовать в значительной степени по своему усмотрению и от которой зависят исключение из реестра и возбуждение процедуры ликвидации.⁹¹

Хотя Закон об НПО требует уведомления НПО в письменном виде в случае, если ФРС решит, что данная программа не соответствует целям, заявленным в уставе организации, закон не содержит указаний или объективных оснований для принятия ФРС таких решений.⁹² Скорее он оставляет это на усмотрение ФРС и, более того, возлагает бремя оспаривания такого уведомления на конкретную НПО. Это может оказать охлаждающее воздействие на планирование и осуществление деятельности, особенно в отношении иностранных НПО, поскольку если действия иностранной НПО признаются несоответствующими уставу или информации, содержащейся в представленных ранее отчетах, она подлежит исключению из реестра без судебного решения. Хотя закон предоставляет НПО право оспаривать такие уведомительные письма в суде, этот процесс неизбежно создаст дополнительные трудности, включая временные и финансовые расходы, связанные с судебным разбирательством. НПО, получившие предупредительное письмо, вполне могут решить, что проще отказаться от проведения оспариваемой программы, чем нести значительные временные и финансовые расходы, необходимые для оспаривания распоряжения ФРС. Еще более тревожит тот факт, что неоднократные предупреждения от ФРС по целому ряду мероприятий, запланированных или проведенных НПО или группой НПО, могут поставить эти или другие организации в положение, при

котором они не смогут или будут опасаться осуществлять свою деятельность или просто заранее прекратят ее осуществление.

3. Применение закона к религиозным организациям

Здесь важно отметить, что в отличие от многих поправок к Закону об НПО, статья 32 действует в отношении религиозных организаций. Комиссия получила сведения о том, что ФРС уже угрожала, по крайней мере, одной религиозной организации исключением из Единого государственного реестра юридических лиц. Согласно этим сведениям, ФРС пришла к выводу, что религиозная деятельность, проводимая церковью «Слово Жизни» в Новосибирске в российских военных частях, нарушает устав церкви. Поэтому церковь будет исключена из реестра, если не внесет изменений в свой устав в соответствии с требованиями ФРС. Следует отметить, что церковь «Слово Жизни» давно преследуется российскими властями.⁹³ Этот случай также показывает, что закон может по-разному толковаться и/или применяться региональными прокурорами и ФРС.

Руководители широкого круга религиозных общин России уже обращались или планируют обратиться к правительству с ходатайством об отмене требований по отчетности согласно статье 32 в отношении религиозных организаций. Лидеры протестантской, Русской православной, мусульманской и иудаистской церквей публично критиковали положения, которые требуют от религиозных организаций отчетности о числе прихожан и суммах пожертвований, получаемых каждой из них. По словам Ксении Чернеги, юриста Русской православной церкви, РПЦ «столкнется с большими трудностями» в связи с новой системой отчетности, а религиозные организации «не смогут быть поставлены в те условия, в которых находятся другие НПО». Раввин Зиновий Коган, председатель Конгресса еврейских общин и организаций в России, отметил, что «новые правила, несомненно, являются вмешательством во внутреннюю жизнь церкви», а Равиль Гайнутдин, председатель Совета муфтиев России, заявил, что «такие меры по контролю неприемлемы в демократических условиях... Единственная обязанность государства – регистрировать религиозные организации, а не подсчитывать число верующих и собранные средства».⁹⁴ В письме, направленном первому заместителю председателя правительства Дмитрию Медведеву Российской церковью христиан-евангелистов 1 декабря 2006 года, указано, что эти нормы нарушают право на свободу совести в России, а объем необходимой документации сделает практически невозможным соблюдение религиозными организациями требований законодательства.⁹⁵

Практика показывает, что нормативные акты, дополняющие Закон об НПО, подразумевают, что от религиозных организаций ждут отчетности с указанием «всех проведенных служб и любых других мероприятий, включая их дату и время, количество посетителей и «состав» участников».⁹⁶ Эти

отчеты должны быть представлены до 15 апреля 2007 года. Как заметил один религиозный деятель, «ведение учета каждой службы станет бюрократическим кошмаром».⁹⁷ При таких обременительных обязанностях по отчетности ведущие правозащитники, такие как Владимир Ряховский, юрист московского Славянского центра законности и справедливости, пришли к выводу, что для религиозных организаций «бюрократические требования, содержащиеся в новых поправках, станут практически невыполнимыми».⁹⁸ Это позволит государству добиваться «прекращения существования» данных организаций из-за их несоответствия законодательству.⁹⁹

Ф. Руководящие структуры

Обзор

Закон об НПО определяет конкретные рекомендации по организации руководящих структур НПО, включая перечисление конкретных полномочий «высшего руководящего органа» и «исполнительного органа».¹⁰⁰ Более того, закон определяет необходимый кворум для общих собраний и даже содержит конкретные требования по большинству голосов и числу «сотрудников некоммерческой организации», которые могут быть членами высшего руководящего органа.¹⁰¹

Анализ

В нынешней формулировке эти положения могут налагать необоснованные и обременительные ограничения на выбор учредителями данной НПО своей организационной структуры. Например, небольшая НПО без жесткой структуры вполне обоснованно может решить, что для ее нужд два руководящих органа – это слишком много, и что высший руководящий орган – лишний. Что еще важнее, НПО может также решить, что некоторые особые полномочия, которыми по Закону об НПО наделяется «высший руководящий орган», было бы лучше передать исполнительному органу, или наоборот. Было бы разумно, если бы структура определялась самой НПО в своем уставе в зависимости от ситуации, а не определялась подробно законодательством.

Г. Контроль над деятельностью некоммерческой организации

Обзор

Помимо контроля над процессом регистрации, статья 32 Закона об НПО наделяет ФРС широкими полномочиями по отслеживанию и изучению деятельности НПО, а также возбуждению процедуры их ликвидации при несоблюдении ими законодательства. Как указано выше, по результатам

бесед Комиссии с руководством ФРС, статья 32 Закона об НПО «определенно действует в отношении религиозных организаций» наряду с другими НПО.¹⁰² В частности, по закону, ФРС имеет право:

- 1) Запрашивать документы с решениями руководящих органов НПО;
- 2) Запрашивать и получать информацию о финансовой и экономической деятельности НПО из государственных статистических и налоговых органов, а также из других органов государственного контроля и надзора и финансовых учреждений;
- 3) Направлять своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых НПО;
- 4) Ежегодно проверять соответствие деятельности НПО, включая ее финансовые расходы и управление имуществом, целям, заявленным в ее уставе.

Как отмечено выше, статья 32 предоставляет ФРС дополнительные полномочия в отношении иностранных НПО. Согласно подразделу 13, ФРС своим письменным решением может запретить иностранной НПО осуществлять начатую программу на территории Российской Федерации. Невыполнение этой директивы «может повлечь за собой исключение филиала или представительства [иностранной НПО] из реестра и ликвидацию указанного структурного подразделения».¹⁰³ Аналогичное положение в статье 32(14) позволяет ФРС «для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства... вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества».¹⁰⁴

Анализ

Хотя могут возникнуть обстоятельства, при которых некоторые полномочия, перечисленные выше, могут оказаться необходимыми для защиты законных государственных интересов, без ясных и четких определений того, что представляет собой «мероприятие» НПО, и на основании каких правил ФРС будет толковать цели устава НПО или определять, соответствует ли деятельность НПО заявленным в уставе целям, данное положение позволяет ФРС действовать в значительной степени по своему усмотрению, что может привести к произвольному и дискриминационному применению Закона об НПО. Тот факт, что НПО имеют право на получение предупреждения и могут оспаривать в суде решения ФРС, вытекающие из данного положения, не слишком ограничивает эти широкие полномочия. Более того, закон в очередной раз возлагает бремя доказательства на НПО, а не требует от ФРС

соблюдения каких-либо конкретных и объективных критериев или других стандартов перед принятием мер в отношении законной самостоятельной деятельности, политики и программных интересов НПО. Следует отметить, что, в отличие от Закона об НПО, современный международный опыт «не приветствует вмешательство органов власти в деятельность НПО после образования юридического лица».¹⁰⁵

1. Доступ ФРС к документам НПО

Представители ФРС подчеркивают, что контроль документации НПО ограничен до той степени, которая необходима для определения соответствия деятельности НПО уставу организации. Хотя представители ФРС признают, что не существует письменных правил, точно определяющих, какие документы могут запрашиваться у НПО, или при каких обстоятельствах могут делаться подобные запросы, они подчеркивают, что любые запросы, выходящие за неофициальные рамки, установленные руководством ФРС, «будут пресекаться и наказываться» внутри службы.¹⁰⁶ По словам Мовчана, такие неофициальные внутренние правила работы ФРС будут строго соблюдаться. Тем не менее, несмотря на все заверения ФРС, отсутствие ограничений этих контрольных полномочий какими-либо ясными нормами оставляет возможность произвольного вмешательства государства в дела НПО. При отсутствии какой-либо возможности оспаривать слишком рьяное или произвольное толкование и применение Закона об НПО эта возможность становится еще более реальной. На самом деле вполне обоснованно можно представить себе сценарий, при котором практически любой документ может считаться имеющим какое-либо отношение к полномочиям НПО и поэтому подлежащим контролю со стороны ФРС.

2. Участие ФРС в мероприятиях НПО

По информации, полученной делегацией Комиссии во время встречи с представителями ФРС, в настоящее время ФРС разрабатывает правила реализации положений, содержащихся в статье 32. При этом представители ФРС также заявили на встрече, что право на посещение публичных мероприятий НПО является неограниченным. Кроме того, эти должностные лица отметили, что право ФРС на посещение «внутренних» мероприятий НПО требует (при определенных обстоятельствах) приглашения от НПО, поскольку они явно не смогут посещать мероприятия, о которых им неизвестно.¹⁰⁷ И все же, с учетом того, что другие нормы по реализации закона требуют подробной предварительной отчетности по всем запланированным программам (термин «программы» остается неопределенным), разумно предположить, что ФРС будет иметь возможность требовать, чтобы обо всех «мероприятиях» НПО сообщалось заблаговременно. Поэтому ФРС будет заранее знать обо всех мероприятиях иностранных НПО, как публичных, так и внутренних. Использование

полномочий ФРС на посещение любых мероприятий НПО может оказать охлаждающее воздействие на организацию НПО таких мероприятий и готовность участников посещать их. Следует отметить, что в проведенном Советом Европы анализе надзорных положений Закона об НПО отмечается, среди прочего, что надзорные функции, предоставленные ФРС, «представляются чрезмерными и нуждаются в более четком определении», «неограниченные полномочия представителей государства на посещение мероприятий противоречат автономии НПО», и наконец, что любое вмешательство «должно ограничиваться случаями, когда имеются веские основания предполагать о нарушении действующего законодательства».¹⁰⁸

Следует отметить, что право ФРС посещать мероприятия или требовать документы может открыть путь к нарушениям Конституции России и ее обязательств согласно статье 8 Европейской конвенции. Российская конституция гарантирует, что «каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений», и указывает, что «ограничение этого права допускается только на основании судебного решения».¹⁰⁹ В Европейской конвенции также устанавливается, что «органы власти не должны нарушать право человека на частную жизнь, за исключением случаев, определенных законодательством, когда это признано необходимым в демократическом обществе в целях национальной безопасности и общественного порядка или экономического благополучия страны, а также предотвращения беспорядков или преступлений и защиты здоровья и морали или защиты прав и свобод других людей».¹¹⁰

Хотя можно спорить о том, применимо ли право на частную жизнь, предусмотренное статьей 8 Европейской конвенции, только к частной жизни отдельного человека, Европейский суд по правам человека при рассмотрении дела «Немец против Германии» пришел к выводу: «Нет принципиальных оснований считать, что понятие «частной жизни» должно исключать деятельность делового или профессионального характера, поскольку именно в ходе своей рабочей деятельности большинство людей имеют значительные, если не наибольшие возможности развивать свои отношения с внешним миром.... В более общем смысле, толкование слов «частная жизнь» и «дом», включающее в себя деловую деятельность и помещения, соответствует главному предмету и цели статьи 8... , а именно – защите человека от произвольного вмешательства со стороны органов власти».¹¹¹

3. Право ФРС на запрет программ НПО и перевода денежных средств

Право ФРС запрещать реализацию действующей программы иностранной НПО согласно статье 32(13) непосредственно связано с требованием закона, по которому такие НПО должны представлять информацию обо всех запланированных работах на год вперед, как отмечалось в части III(E) выше.¹¹² Данное положение позволяет ФРС посредством «письменного

решения с обоснованием запрета» фактически принуждать НПО к «прекращению своей деятельности в связи с реализацией указанной программы». Если НПО не соблюдает данное решение, закон предусматривает «исключение филиала или представительства указанной иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра и ликвидацию филиала иностранной некоммерческой неправительственной организации». ¹¹³ Другими словами, ФРС может не только исключить организацию из реестра без решения суда (как в случае статьи 32(10) и (11)), но и – с учетом отсутствия в законодательстве указанных полномочий – ликвидировать НПО без должной процедуры.

Поскольку Закон об НПО уже требует от иностранных НПО предоставления всей информации по переводам финансовых средств и другой финансовой деятельности, у ФРС есть все возможности для предотвращения этих переводов «определенным получателям таких ресурсов и другого имущества», если она сочтет это необходимым для «защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». ¹¹⁴ Однако Закон об НПО не уточняет здесь, какие санкции могут применяться за несоблюдение распоряжения ФРС о запрете, и не определяет точное значение терминов «другое имущество» и «определенные получатели».

V. Заключение

Как показывает данный анализ, в новой редакции российского Закона об НПО множество очевидных недостатков. Закон не только составлен неясно, что дает представителям ФРС возможность действовать в значительной степени по своему усмотрению, но и содержит положения, которые серьезно расширяют полномочия органов власти и ограничивают пространство для работы НПО.

Отмена закона смягчила бы большую часть проблем, описанных в настоящем докладе. Как минимум, правительство РФ должно внести изменения или уточнения в сомнительные положения или нормативные акты, указанные в докладе, с тем, чтобы обеспечить соответствие закона международным нормам по свободе объединений, мысли, совести, вероисповедания и убеждений, а также соблюдение соответствующих прав человека. Эти изменения и уточнения должны, помимо прочего, отражать передовой международный опыт, а также рекомендации, содержащиеся в настоящем документе и в Предварительном заключении Совета Европы о Законе об НПО. Вместе с тем, международное сообщество, в том числе правительство США, должно предпринять немедленные шаги для создания комплексной программы мониторинга, позволяющей отслеживать применение данного закона. Срок представления первой серии отчетов – 15 апреля 2007 года.

Оценка, которую ФРС даст отчетам, представленным к тому времени (и действия ФРС в целом в промежуточный период в отношении программ и другой деятельности НПО), не только задаст тон реализации закона в будущем, но и прольет новый свет на истинное предназначение и цели закона. Соответственно, эффективный мониторинг закона будет играть ключевую роль в любом последующем анализе или оценке его воздействия на сектор НПО в России.

¹ Для простоты изложения Закон «О некоммерческих организациях» определен в настоящем докладе как Закон об НПО, а термины «некоммерческие организации» (НКО) и «неправительственные организации» (НПО) используются как синонимы.

² См. выступление митрополита Кирилла «Права человека и нравственная ответственность» на Всемирном русском народном соборе в апреле 2006 года.

³ Закон № 18 «О внесении поправок в некоторые нормативные акты Российской Федерации» (2006) изменяет Закон № 7 «О некоммерческих организациях» (1996), а также включает в себя ряд аналогичных поправок к Закону № 82 «Об общественных организациях» (1995). Хотя Закон «Об общественных организациях» равным образом относится к определению статуса и работы НПО в широком смысле слова, он в явном виде исключает из сферы своего действия «религиозные организации». Поскольку анализ Закона № 7 выявит важнейшие последствия поправок, внесенных в январе 2006 года по Закону № 18, здесь рассматриваются только положения этого закона. Анализ Закона об НПО основан на английском переводе российского законодательства, подготовленном целым рядом источников, включая Federal News Service. Комиссия получила дополнительные лингвистические уточнения и пояснения некоторых аспектов закона в ходе консультаций с другими экспертами по России.

⁴ Барри Ф. Ловенкрон, помощник государственного секретаря США по вопросам демократии, правам человека и труду, Human Rights, Civil Society, and Democratic Governance in Russia: Current Situation and Prospects for the Future ("Права человека, гражданское общество и демократическое управление в России: текущая ситуация и перспективы на будущее"), выступление на слушаниях Комиссии по безопасности и сотрудничеству в Европе, Вашингтон (8 февраля 2006 года), <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm2/2006/68669.htm>.

⁵ Elif Kaban, Foreign Humanitarian Agencies Suspend Work in Russia (Иностранные гуманитарные организации приостанавливают работу в России), Reuters, 19 октября 2006 года, доступно на сайте <http://today.reuters.com/News/CrisesСтатья.aspx?storyId=L19198883> (далее – Кабан).

⁶ Oksana Yablokova, NGOs Face Paperwork Hurdle, (НПО сталкиваются с бумажными проблемами), Moscow Times, 17 октября 2006 года (далее – Яблокова).

⁷ Резолюция Совета Безопасности № 1624 (принятая 14 сентября 2005 года), S/RES/1624 (2005).

⁸ Geraldine Fagan, Russia: Will NGO Regulations Restrict Religious Communities? (Россия: будут ли законы об НПО ограничивать деятельность религиозных общин?), Forum 18 News Service, 14 ноября 2006 года.

⁹ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

¹⁰ На встрече присутствовали два высших должностных лица ФРС – Алексей Джафаров, директор Департамента регистрации НПО, религиозных организаций и политических партий, и Виктор Корлов, директор Департамента религиозных организаций. Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

¹¹ Как показано в настоящем докладе, верно как раз обратное – многие НПО, пытаясь разобраться в процессе регистрации, обращались за юридической помощью к российским и иностранным источникам для обеспечения соответствия новым документам и процедурам ФРС.

¹² J. Tumen Van der Ploeg, Provisional Opinion On Amendments to Federal Laws of the Russian Federation Regarding Non-Profit Organizations and Public Associations (Предварительное заключение о поправках в федеральное законодательство Российской Федерации о некоммерческих организациях и общественных объединениях), подготовленное совместно с Генеральным секретариатом Совета Европы (DGI – DGII), 1 декабря 2005 года (Документ Совета Европы №м2005 PCRED/DGI/EXP (2005) 63) (далее – ван дер Плег). Статья 11(2) Европейской конвенции не предусматривает ограничений на свободу объединений, за исключением ограничений, «предписанных законодательством и необходимых в демократическом обществе в целях национальной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков или преступлений и защиты здоровья и морали или защиты прав и свобод других людей».

¹³ Международный центр изучения законодательства о некоммерческих организациях (International Center for Non-profit Law (ICNL)), Analysis of the Chart Prepared by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Comparing Several Countries' Laws Regulating NGOs (Анализ сравнительной таблицы законодательства разных стран об НПО, подготовленной Министерством иностранных дел Российской Федерации).

Федерации), 3 мая 2006 года. Оригинал таблицы, подготовленной МИД РФ, доступен для скачивания на его Интернет-сайте: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/92D694A466198D4AC325711E0045C8DB (последнее посещение - 4 декабря 2006 года).

¹⁴ Oksana Chelysheva, Civil Society Under Siege: The Case of the Russian-Chechen Friendship Society (Гражданское общество под угрозой: пример Общества российско-чеченской дружбы), 7 Chechnya Weekly 21 (25 мая 2006 года), доступно на Интернет-сайте http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=416&issue_id=3740&статья_id=2371124.

¹⁵ Игорь Романов, «Жертвы реестра: Минюст начинает охоту за «леваком» НКО», Независимая газета, 19 октября 2006 года. См. также Associated Press, Amnesty, Human Rights Watch Allowed to Resume Work in Russia (Amnesty и Human Rights Watch разрешено возобновить работу в России), International Herald Tribune, 10 ноября 2006 года и Yuri Mamchur, "NGO Registration in Russia: Crackdown or Incompetence?" (Регистрация НПО в России: закручивание гаек или некомпетентность?) http://www.russiablog.org/2006/10/ngo_registration_in_russia_cra.html.

¹⁶ Пример отказа в регистрации фонда "Правовая инициатива по России" подробно обсуждается далее в части III (С)(2).

¹⁷ Associated Press, Russia Eases Stance Toward Foreign NGOs (Россия смягчает отношение к иностранным НПО), Wall Street Journal, 13 ноября 2006 года, р.А-6, и Интерфакс, «Россия: примерно 131 иностранных НПО прошли повторную регистрацию», 28 октября 2006 года.

¹⁸ Ст. 13.1(5) Закона № 7 «О некоммерческих организациях», принятый 8 декабря 1995 года, с изменениями и дополнениями от 2 февраля 2006 года (далее – Закон № 7).

¹⁹ Ст. 13.2(2) Закона № 7.

²⁰ Ст. 23 Закона № 7.

²¹ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

²² Встреча USCIRF с ФРС, Вашингтон (27 июля, 2006). ICNL отметила, что правильно составленные нормативные акты по реализации Закона об НПО «могли бы ограничить вредные последствия Закона, установив формы и соответствующие определения и требования к НПО таким образом, чтобы решить и устранить ранее отмеченные проблемы... Тем не менее, эти нормативные акты подтвердили наши первоначальные опасения об излишне ограничительном характере Закона». ICNL, "Analysis of the Decree No. 212 Approved By the Government of the Russian Federation 'On Measures Aimed at Implementing Certain Provisions of the Federal Laws Regulating Activities of Non-commercial Organizations'" (Анализ Указа № 212, утвержденного Правительством Российской Федерации, «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»), 8 мая 2006 года, р.2 (далее – Анализ ICNL Указа №212).

²³ Данный представитель НПО также отметил, что московское представительство Агентства США по международному развитию «не оказало достаточной помощи и поддержки» в выполнении процедуры регистрации.

²⁴ Пример вреда, который наносят интересам гражданского общества эти путаные заявления, см. ниже в разделе о фонде "Правовая инициатива по России", часть III (С)(2).

²⁵ Яблокова, «НПО сталкиваются с бумажными проблемами».

²⁶ Kaban, Foreign Humanitarian Agencies Suspend Work in Russia (Иностранные гуманитарные организации приостанавливают работу в России).

²⁷ Ст. 13.2(4) Закона № 7.

²⁸ Яблокова, «НПО сталкиваются с бумажными проблемами».

²⁹ Яблокова, «НПО сталкиваются с бумажными проблемами», цитируются слова Анатолия Панченко, заместителя директора Департамента НПО в РФС.

³⁰ Игорь Романов «Жертвы реестра: Минюст начинает охоту за «леваком» НКО» Независимая газета, 19 октября 2006 года.

³¹ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

³² На момент подготовки настоящего доклада ряд указанных выше организаций уже был внесен в реестр.

³³ Яблокова, «НПО сталкиваются с бумажными проблемами». Согласно директиве ФРС, «прекращение деятельности» обяывает незарегистрированную НПО прекратить «реализацию целей и задач организации непосредственно, а также путем финансирования деятельности российских организаций и не касается ее обязательств как нанимателя, а также экономических обязательств». ФРС, «О процедуре создания филиала или представительства международной или иностранной некоммерческой неправительственной организации на территории Российской Федерации» (перевод ICNL).

³⁴ Статья 13.1(6) Закона № 7.

³⁵ На основе замечаний, сделанных в ходе "круглого стола" с участием американских НПО, работающих в России, в организации Freedom House, 3 октября 2006 года.

³⁶ Статьи 13.2(7)(4) и 23.1(2)(2) Закона № 7.

³⁷ Ст. 13.2(8) Закона № 7.

³⁸ Статьи 13.2(8) и 23.1(4) Закона № 7.

³⁹ Ст. 23.1(1)(4) Закона № 7.

⁴⁰ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года). ФРС предполагает использовать любые судебные

решения по искам, подаваемым НПО в связи с отказом в регистрации, для дальнейшего руководства при уточнении своих внутренних решений.

⁴¹ Встреча USCIRF с ФРС, Вашингтон (27 июля 2006 года).

⁴² Пресс-конференция Алексея Джафарова, руководителя Отдела ФРС по регистрации политических партий и общественных, религиозных и других организаций, Интерфакс, 18 августа 2006 года (далее – Пресс-конференция Джафарова).

⁴³ Эта угроза отмечена и другими экспертами по Закону об НПО, включая ICNL.

⁴⁴ Pamfilova Calls for Changes to the NGO Law (Памфилова призывает изменить Закон об НПО), Moscow Times, 25 октября 2006 года, р.3.

⁴⁵ Параграфы 30-33, Московский филиал Армии спасения против России, решение Европейского суда по правам человека, 5 октября 2006 года (72881/01) (далее – Армия спасения против России).

⁴⁶ Ст. 23.1(1)(4) Закона № 7.

⁴⁷ Ст. 13.2(7)(2) Закона № 7.

⁴⁸ Пресс-конференция Джафарова (выделено курсивом нами).

⁴⁹ Пресс-релиз SRJI Russian Government Rejects Registration of Russian Justice Initiative (Правительство РФ отказывает в регистрации фонду "Правовая инициатива по России"), 24 ноября 2006 года, <http://www.srji.org/en/news/2006/11/23/>.

⁵⁰ Пресс-релиз SRJI Russian Government Rejects Registration of Russian Justice Initiative (Правительство РФ отказывает в регистрации фонду "Правовая инициатива по России").

⁵¹ Ст. 23(1) Закона № 7. См. часть III (В) выше.

⁵² Ст. 32(10) Закона № 7.

⁵³ Ст. 11(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, и Статья 22(2) Международного пакта о гражданских и политических правах. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию 5 мая 1998 года; Международный пакт вступил в силу 23 марта 1976 года.

⁵⁴ Параграф 76, Армия спасения против России.

⁵⁵ Параграф 59, Армия спасения против России (выделено нами). Этот ключевой принцип права на свободу объединений был впервые сформулирован Европейским судом по правам человека в деле «Сидиропулос и другие против Греции», решение Европейского суда по правам человека, 10 июля 1998 года (57/1997/841/1047) (далее – Сидиропулос против Греции).

⁵⁶ Сидиропулос против Греции.

⁵⁷ Ст. 55(2) и (3) Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года.

⁵⁸ Ст. 30(1) Конституции Российской Федерации (выделено нами). Следует отметить, что данное положение считается применимым ко всем людям, а не только к гражданам Российской Федерации.

⁵⁹ Ст. 13(4) Конституции Российской Федерации.

⁶⁰ Ст. 19(2) Конституции Российской Федерации (выделено нами).

⁶¹ Ст. 10 Закона № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», 25 июля 2002 г. (далее - Закон № 114).

⁶² Ст. 15(1.2) Закона № 7.

⁶³ ICNL, Analysis of Law No. 18-FZ on Introducing Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation (Анализ Закона № 18-ФЗ о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации), 17 февраля 2006 года, р.3 (далее – Анализ ICNL Закона №18-ФЗ).

⁶⁴ Параграф 21, Ван дер Плег.

⁶⁵ Carl Gershman, The Darkness Spreading Over Russia (Над Россией сгущаются сумерки), Washington Post, Oct. 21, 2006, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/20/AR2006102001242.html>. См. also Amnesty International, Human Rights Defenders in Russia Facing Threats and Intimidation (Российские правозащитники сталкиваются с угрозами и запугиванием), 16 ноября 2005 года, <http://web.amnesty.org/pages/rus-161105-action-eng>, и Human Rights First, Russian Rights Leader Faces Prosecution and Needs Your Help (Руководитель российских правозащитников подвергается судебному преследованию и нуждается в вашей помощи) 24 августа 2005 года, http://www.humanrightsfirst.org/defenders/hrdrussia/alert082405_dmitrievsky.htm, и <http://www.ncsj.org/AuxPages/120605NGO.shtml>.

⁶⁶ Human Rights First, Russia's New Direction: An Update to the New Dissidents: Human Rights Defenders and Counterterrorism in Russia (Новый курс России: обновление материала "Новые диссиденты: правозащитники и борьба с терроризмом в России") (2006), <http://www.humanrightsfirst.info/pdf/06622-hrd-russia-update-web.pdf>.

⁶⁷ Ст. 15 Закона № 114.

⁶⁸ Peter Finn, Russian Court Backs Closing of Chechen Rights Group (Российский суд поддерживает закрытие чеченской правозащитной группы), Washington Post, 24 января 2007 года, A8.

⁶⁹ Ст. 7 Закона № 114 (выделено нами).

⁷⁰ Ст. 18(1) Закона № 7.

⁷¹ Ст. 15(1.2) Закона № 7.

⁷² Tatyana Margolin, Russia Court Shuts Down Chechen Rights NGO on Heels of Politkovskaya Murder (Российский суд закрывает чеченскую правозащитную НПО по следам убийства Политковской), Jurist Paper

Chase Newsburst, 14 октября 2006 года. См. <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2006/10/russia-court-shuts-down-chеченски-rights.php> и похожий материал на сайте <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2006/02/russian-court-convicts-head-of-us.php>. Ожидается, что по этому делу будет подана жалоба в Европейский суд по правам человека.

⁷³ Ст. 18(1) Закона № 7.

⁷⁴ Данная информация содержится в ст. 32(4) Закона № 7.

⁷⁵ Ст. 18(2.1)(3) Закона № 7.

⁷⁶ Ст. 32(13) Закона № 7. Данное положение подробно обсуждается в части III(G) ниже.

⁷⁷ Ст. 32(11) Закона № 7. Сведения об информации, которую НПО должны предоставлять ФРС, см. в части III(G) ниже.

⁷⁸ Ст. 18(2.1)(2) Закона № 7.

⁷⁹ Ст. 32(9) Закона № 7. Положения статьи 32 более подробно описаны в части III(G) ниже.

⁸⁰ Ст. 32(10) Закона № 7.

⁸¹ Ст. 2 Указа № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций», 15 апреля 2006 года (перевод ICNL) (далее – Указ № 212).

⁸² Ст. 2 Указа № 212.

⁸³ Ст. 2(б) Указа № 212.

⁸⁴ Анализ ICNL Указа № 212, р.2.

⁸⁵ «Организации, которые прибегают к публичному сбору средств, могут не знать, например, гражданства многих лиц, вносящих малые пожертвования, и могут не иметь практической возможности сообщать обо всех средствах, полученных от иностранных дарителей». См. Анализ ICNL Закона № 18-ФЗ, р. 8. Данный сценарий особенно проблематичен для религиозных организаций, которые должны представлять отчетность по статье 32 при обычном использовании ящиков для пожертвований и других анонимных источников поддержки. Дополнительную информацию по этому вопросу см. в части III(E)(3) ниже.

⁸⁶ Ст. 2 Указа № 212.

⁸⁷ Следует отметить, что по Форме ФРС № ОН0001, относящейся к отчетности НПО по уже осуществленной деятельности, НПО должны указывать «число и данные участников каждого проведенного мероприятия... и способы освещения этих мероприятий». Анализ ICNL Указа № 212, р.2.

⁸⁸ Например, если НПО не предоставляет информацию о программе за год вперед, нормативные акты позволяют НПО отчитываться по запланированным программам «не позднее 1 месяца до начала программы». Закон не предусматривает реализации программ без предварительного уведомления ФРС. Ст. 2 Указа № 212.

⁸⁹ Эти действия могут быть основаны на ст. 32(13) или ст. 18(2.1)(3).

⁹⁰ Встреча USCIRF с ФРС, Вашингтон (27 июля 2006 года).

⁹¹ Полномочия местных прокуроров и центрального ведомства ФРС возбуждать процедуру ликвидации по Закону об НПО дают повод для дополнительного беспокойства в связи с отчетностью. Например, в случае если региональный прокурор требует упразднения данной НПО, ФРС может заявить, что данный вопрос находится вне ее юрисдикции и что она не в силах контролировать действия местных прокуроров. Соответственно, попытки отслеживать реализацию Закона об НПО потребуют тщательного изучения не только действий ФРС, но и действий региональных прокуроров. Статья 18(1.2) Закона об НПО предусматривает, что «судебный иск о ликвидации некоммерческой организации может быть подан прокурором соответствующей юрисдикции Российской Федерации» или ФРС.

⁹² Ст. 32(6) и (7) Закона № 7.

⁹³ Согласно докладу Государственного департамента США о международной свободе вероисповедания, региональный строительный комитет отказался предоставить Церкви пятидесятников «Слово Жизни» разрешение на размещение их знака на внешней стене их собственного помещения. U.S. Department of State, International Religious Freedom Report 2006, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2006/71403.htm>. По сообщениям прессы, в 1998 году государственный обвинитель пытался объявить эту церковь незаконной на том основании, что по российскому Закону «О свободе совести» церковь должна существовать не менее 15 лет. Милиция и агенты безопасности проводили обыски в церкви и домах ее руководителей, а представители налоговой службы при поддержке местного прокурора зашли в церковь и изъяли ее средства и документы. Редакторы, Russia Harasses, Threatens Christians (Россия преследует христиан и угрожает им), Religion Today, 14 января 1999 года, доступно на сайте <http://www.stetson.edu/~psteeves/relnews/9901b.html>.

⁹⁴ Государство опробует новые методы контроля над церковью, "Коммерсант", 8 декабря 2006 года.

Перепечатано в: Willy Fautré, ed., Russia: Religious Organizations Appeal New Accountability (Россия: религиозные организации против новых форм отчетности), Human Rights Without Frontiers Press Service, 13 декабря 2006 года.

⁹⁵ Carl Schreck, Churches Must Report on Offerings, Services (Церкви должны отчитываться за пожертвования и службы), *The St. Petersburg Times*, 12 декабря 2006 года, выпуск №1229 (95).

⁹⁶ Schreck, Churches Must Report on Offerings, Services.

⁹⁷ Schreck, Churches Must Report on Offerings, Services.

⁹⁸ Geraldine Fagan, Will NGO Regulations Restrict Religious Communities? (Россия: будут ли законы об НПО ограничивать деятельность религиозных общин?), Forum 18 News Service, 14 ноября 2006 года.

⁹⁹ Schreck, Churches Must Report on Offerings, Services.

¹⁰⁰ Статьи 29 и 30 Закона № 7.

¹⁰¹ Ст. 29(4) и (5) Закона № 7.

¹⁰² Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года). По данным ФРС, в России зарегистрировано 22,5 тыс. религиозных организаций. 55% из них относятся к Русской православной церкви (РПЦ), 20% - к протестантам и еще 20% - к мусульманам.

¹⁰³ Ст. 32(13) Закона № 7.

¹⁰⁴ Ст. 32(14) Закона № 7.

¹⁰⁵ Richard Remias, Regulation of NPOs in Central Asia: Current Reforms и Ongoing Problems (Регулирование деятельности НПО в Средней Азии: проводимые реформы и сохраняющиеся проблемы) Asia Quarterly 4 (лето 2000 года), <http://www.asiaquarterly.com/content/view/75/40/>.

¹⁰⁶ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

¹⁰⁷ Встреча USCIRF с ФРС, Москва (23 июня 2006 года).

¹⁰⁸ Параграфы 26 и 29, ван дер Плег.

¹⁰⁹ Ст. 23(2) Конституции Российской Федерации.

¹¹⁰ Ст. 8(2) Европейской конвенции о правах человека.

¹¹¹ Статьи 29 и 31, Немец против Германии, решение Европейского суда по правам человека, 16 декабря 1992 года (13710/88).

¹¹² См. Ст. 2, Указ №212.

¹¹³ Ст. 32(13), Закон №7 (выделено курсивом нами).

¹¹⁴ Ст. 32(14), Закон №7.